Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5891

19. 11. 76

Sachgebiet 8

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der illegalen Wanderung und der illegalen Beschäftigung

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Wie die Präambel zum Vertrag hervorhebt, ist der soziale Fortschritt und die ständige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der europäischen Völker eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft. Diese soziale Zielsetzung verlangt notwendigerweise die Voll- und Besserbeschäftigung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten.

Die illegale Beschäftigung von Arbeitskräften aus Nichtmitgliedstaaten der Gemeinschaft im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft erfolgt im allgemeinen unter mißbräuchlichen Bedingungen wie: diskriminierende Arbeitsentgelte, Umgehung der Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit, Nichtbeachtung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen zum Schutze des Arbeitnehmers. Sie wirkt sich zum Schaden der Beschäftigung aus und ist infolgedessen ein Hindernis für die Erreichung der sozialen Ziele der Gemeinschaft; sie beeinträchtigt insbesondere die angestrebte Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte, über deren Notwendigkeit sich die Mitgliedstaaten nach Artikel 117 des Vertrags einig sind.

Wegen der zunehmenden Verflechtung und Integration der nationalen Arbeitsmärkte in der Gemeinschaft wirken sich die in einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Zuwanderung von Arbeitskräften zwecks Aufnahme einer illegalen Beschäftigung oder das Fehlen solcher Maßnahmen unmittelbar auf die Wirksamkeit der von den übrigen Mitgliedstaaten eingeleiteten Maßnahmen aus. Deshalb ist in Ergänzung der einzelstaatlichen Maßnahmen eine Gemeinschaftsaktion zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung der Arbeitskräfte aus Nichtmitgliedstaaten der Gemeinschaft unerläßlich.

Da im Vertrag ein ausdrücklicher und direkter Hinweis auf eine Gemeinschaftsaktion in diesem Bereich fehlt, sind das allgemeine System des Vertrags und die darin vorgesehenen Mittel, im vorliegenden Fall die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Vorbeugung und strafrechtlichen Ahndung der Zuwanderung zwecks Aufnahme einer illegalen Beschäftigung anzuwenden —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

1. Zweck dieser Richtlinie ist die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten:

   a) zur Vorbeugung und strafrechtlichen Ahndung der illegalen Wanderung und Beschäftigung der Arbeitnehmer, die nicht unter die Bestimmung des Artikels 48 des Vertrags oder der hiervon abgeleiteten Rechtsinstrumente fallen, und die unter Umgehung der einschlägigen nationalen Bestimmungen sich in einen Mitgliedstaat begeben, um dort eine Beschäftigung zu suchen oder auszuüben;

   b) zur Milderung der Nachteile, die diesen Arbeitnehmern aus ihrer illegalen Lage entstehen, wenn diese ohne eigene Schuld entstanden ist.

2. Für die Durchführung dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „illegale Wanderung" die in Absatz 1 a dieses Artikels definierte Wanderung und der Ausdruck „illegale Beschäftigung" jede sich hieraus ergebende Beschäftigung.

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit:

a) die unter diese Richtlinie fallenden Arbeitnehmer ordnungsgemäß und genau über die Beschäftigungs-, Lebens- und Arbeitsbedingungen unterrichtet werden sowie über die Bedingungen und Formalitäten, die gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften über Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung dieser Arbeitnehmer zu erfüllen sind;

b) zur Vorbeugung und Aufdeckung der illegalen Beschäftigung eine angemessene Kontrolle
   — an den Orten der Einreise oder am Arbeitsplatz,
   — der Unternehmen, die die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung betreiben und Arbeitskräfte an einen Entleiher in einem anderen Mitgliedstaat verleihen,

   eingeführt wird.

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit:

a) jede natürliche oder juristische Person bestraft wird, die wissentlich organisiert oder wissentlich an Aktionen teilnimmt, deren Ziel die in Artikel 1 dieser Richtlinie definierte illegale Wanderung oder illegale Beschäftigung ist oder sein kann;

b) die den unter Absatz a dieses Artikels genannten Personen auferlegten Strafen in Fällen schwerer Verfehlungen gegen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung, Freiheitsstrafen miteinschließen und die Verpflichtung, die Kosten der Rückführung der betroffenen Arbeitnehmer zu zahlen.

Artikel 4

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Vorkehrungen, damit die Arbeitnehmer, gegen die eine Strafverfügung wegen illegaler Beschäftigung ergangen ist, gegen diese Verfügung Rechtsbehelfe einlegen können. Falls es sich um eine Ausweisungsverfügung handelt, bewirkt die Einlegung des Rechtsbehelfs die Aussetzung der Verfügung.

Artikel 5

Zur Erreichung des Zieles dieser Richtlinie werden die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Die Kommission wird an dieser Zusammenarbeit teilnehmen.

Artikel 6

1. Die Mitgliedstaaten treffen binnen 24 Monaten nach Bekanntgabe dieser Richtlinie die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften um ihr nachzukommen und setzen die Kommission hiervon in Kenntnis.

2. Sowie die Bekanntgabe dieser Richtlinie erfolgt ist, wachen die Mitgliedstaaten darüber, die Kommission zu gegebener Zeit zu unterrichten, damit diese ihre Bemerkungen zu den Entwürfen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften abgeben kann, die die Mitgliedstaaten im Geltungsbereich dieser Richtlinie zu erlassen gedenken.

Artikel 7

Binnen zwei Jahren nach Ablauf der in Artikel 6 Abs. 1 genannten Frist von 24 Monaten übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle Angaben, die sie benötigt, um dem Rat einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vorzulegen.

Artikel 8

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 18. November 1976 – 14 – 680 70 – E – Re 47/76:

Dieser Vorschlag ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 4. November 1976 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Begründung

1. Der Umfang der Zuwanderung zwecks Aufnahme einer illegalen Beschäftigung – nach Schätzung der IAO [1]) halten sich zur Zeit 10 v. H. der registrierten Wanderarbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis in den wichtigsten Zuwanderungsländern Europas auf – sowie die sich aus diesen unkontrollierten Wanderbewegungen ergebenden Probleme haben die Kommission eingehend beschäftigt.

Die illegale Zuwanderung hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Obwohl aus Gründen der Natur der Sache selbst keine genauen Statistiken vorliegen, kann mit einigen 600 000 in der Gemeinschaft lebenden illegalen Zuwanderern gerechnet werden, ohne jedoch die Familien hinzuzurechnen. Das sind ein Zehntel der legal zugelassenen Wanderarbeitnehmer.

Da die illegalen Arbeitnehmer ständig der Gefahr ausgesetzt sind, entdeckt und ausgewiesen zu werden, können sie leichter ausgebeutet und eingeschüchtert werden. Die Tätigkeiten der Menschenhändler und die grenzüberschreitende Tätigkeit einiger Verleihfirmen, die Schwere des wirtschaftlichen Drucks auf die zuwandernden Personen, aber auch die Freizügigkeit der Touristen innerhalb der Gemeinschaft veranschaulichen den gegenwärtigen Umfang des Problems.

In ihrem Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer [2]), bemerkt die Kommission in dem diesbezüglichen Kapitel: „Wird diese zunehmende gesetzwidrige Wanderung nicht gebremst, so könnten die Anstrengungen zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse der anderen Wandarbeitnehmer sehr wohl fruchtlos bleiben."

2. Die Kommission ist der Auffassung, daß es Aufgabe der Gemeinschaft – wo die meisten der in Europa beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte leben – ist, parallel zu den bisherigen oder künftigen Aktionen der anderen internationalen Organisationen, denen die Mitgliedstaaten angehören, unter anderem der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarats, mit geeigneten Maßnahmen zur Lösung des Problems der illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft beizutragen.

Der gemeinschaftliche Rahmen, in welchem diese Maßnahmen erlassen werden, wird im übrigen die Anwendung der internationalen Normen, insbesondere derjenigen, die 1975 von der 60. Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet wurden, erleichtern.

3. Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß haben in ihrer Entschließung bzw. ihrer Stellungnahme zum Programm der Kommission zugunsten der Wanderarbeitnehmer die Bedeutung hervorgehoben, die sie einer Aktion der Gemeinschaft zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung beimessen. Die Mitglieder des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen haben sich ebenfalls in diesem Sinne geäußert.

1) „Employment, Growth and basic needs" S. 128, ILO, Genf 1976

2) Dok. KOM (74) 2250 vom 18. Dezember 1974

4. Der Rat hat seinerseits in seiner Entschließung vom 9. Februar 1976 [3]) über ein Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen die Ansicht geäußert, die Aktion müsse darauf abzielen:

— die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung von Arbeitnehmern zu intensivieren;
— angemessene strafrechtliche Sanktionen vorzusehen;
— die Arbeitgeber an die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu erinnern und die Rechte der Arbeitnehmer aus geleisteter Arbeit zu wahren.

5. In dem vorliegenden Richtlinienvorschlag wurde diesen grundsätzlichen Leitlinien sowie den vom Europäischen Parlament, vom Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ständigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen vorgebrachten Überlegungen Rechnung getragen, insoweit der Rom-Vertrag eine Rechtsgrundlage zur Aktion vorsieht.

Die Kommisison hat zudem einerseits die Arbeiten des Europarates, insbesondere seine Empfehlung, die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung auf internationaler Ebene zu koordinieren, und andererseits die Bestimmungen des Abkommens Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation zur Kenntnis genommen, in dessen erstem Teil die Einwanderung unter mißbräuchlichen Bedingungen behandelt wird.

6. Artikel 100 des Vertrags bietet die Rechtsgrundlage für eine Aktion der Gemeinschaft zur Durchführung der Entschließung des Rates im Bereich der illegalen Zuwanderung.

Durch Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet ist zu verhüten, daß die illegale Beschäftigung von Arbeitskräften aus Nichtmitgliedstaaten der Gemeinschaft die Erreichung eines der Ziele der Gemeinschaft gefährdet, indem sie die ständige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer beeinträchtigt.

7. Die Terminologie des Richtlinienvorschlags läßt das Hauptziel der unerlaubten Zuwanderung erkennen, d. h. die unrechtmäßige Ausübung einer abhängigen Beschäftigung, und definiert die Begriffe „illegale Beschäftigung" und „illegale Wanderung" (Artikel 1).

8. Die Ziele des Richtlinienvorschlags hingegen (Artikel 1) entsprechen zwar den Leitlinien des Rates, beschränken sich jedoch aufgrund der Rechtsgrundlage, auf der die Richtlinie beruht, insbesondere auf die Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die darauf abzielen:

— der illegalen Wanderung und der illegalen Beschäftigung wie beschrieben vorzubeugen und sie strafrechtlich zu ahnden;

3) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 34 vom 14. Februar 1976, S. 2

— die Nachteile, die den illegalen Wanderarbeitnehmern aus ihrer Lage entstehen, zu mildern;
— die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken.

9. Die Maßnahmen zur Vorbeugung (Artikel 2) umfassen:
— die Unterrichtung der Wanderarbeitnehmer und die Bekämpfung der irreführenden Werbung;
— die Einführung eines wirksamen Kontrollsystems.

Was die Überwachung betrifft, so ist die Kommission der Ansicht, daß eine wirksame Kontrolle an den Grenzen innerhalb der Gemeinschaft mehr und mehr dem Zufall überlassen bleibt. Diese Tatsache wird noch augenscheinlicher in dem Augenblick, in dem die Gemeinschaft die Paß-Union einsetzen wird, und als Folge hiervon jegliche interne Kontrolle auf dem Hoheitsgebiet der Gemeinschaft wegfallen wird. Sie schlägt deshalb vor, die Kontrolle von Arbeitskräften aus Nichtmitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht nur auf die Orte der Einreise zu beschränken (wie in Artikel 2 der Richtlinie vorgeschlagen wird), sondern erforderlichenfalls auch am Arbeitsort.

Die Mißbräuche im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung, die einige Mitgliedstaaten dazu veranlaßt haben, ihre Kontrollvorschriften in diesem Bereich zu verschärfen, ließen auch die Kommission zu der Auffassung kommen, es sei unerläßlich, die Tätigkeit der Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen, insbesondere derjenigen, die Arbeitnehmer über die Landesgrenzen hinweg verleihen, schärfer zu überwachen.

10. Was die eigentliche strafrechtliche Ahndung betrifft, so geht der Richtlinienvorschlag davon aus, daß strenge, abschreckende Sanktionen erforderlich sind (Artikel 3).

Entgegen gewissen Anregungen zur Harmonisierung der Strafmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene und der Festlegung gleichartiger Strafen für alle Mitgliedstaaten in dem Rechtsakt der Gemeinschaft, hat sich die Kommission darauf beschränkt, die Einführung strenger Strafmaßnahmen vorzuschlagen.

Durch die Unterschiedlichkeit des Strafrechtssystems der Mitgliedstaaten, zu dem die vorgesehenen oder vorzusehenden strafrechtlichen Sanktionen gegen die in diesem Vorschlag genannten Personen gehören, wird eine Harmonisierung nur unter Schwierigkeiten zustande gebracht werden können. Aus den Angaben, die die Mitgliedstaaten der Kommission im Hinblick auf den zu erstellenden Bericht an den Rat über die Anwendung dieser Richtlinie übermitteln werden (Artikel 7), wird man ersehen können, ob zu einem späteren Zeitpunkt Schritte in dieser Richtung möglich sind.

11. Die strafrechtliche Ahndung der illegalen Beschäftigung muß nach Auffassung der Kommission die sozialen und menschlichen Folgen in Betracht ziehen, die sie für den gefaßten illegalen Wanderarbeitnehmer mit sich bringen kann, vor allem dann, wenn er davon überzeugt ist, gutgläubig d. h. unter Einhaltung der Rechtsvorschriften gehandelt zu haben (Artikel 3 und 4).

Da die Rechtsgrundlage dieses Richtlinienvorschlags auch in diesem Bereich eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ermöglicht, schlägt die Kommission vor, dem illegalen Wanderarbeitnehmer nicht noch die Kosten für die Rückführung aufzuerlegen, und die Möglichkeit vorzusehen, Rechtsbehelfe gegen die Ausweisungsverfügung einzulegen, die deren vorübergehende Aussetzung bewirken (Artikel 4).

Wenn Übertretung der Rechtsvorschriften feststeht, weil er ohne die erforderliche Erlaubnis eine Beschäftigung ausübt, wird er selbstverständlich seine Gutgläubigkeit nachweisen müssen.